Régimen de Gobierno y Sistema político: Elementos para el debate constitucional

UNIVERSIDAD DE CHILE

[Insumo para el proceso constituyente 2021-2022]

UNIVERSIDAD DE CHILE

uchile constituyente

CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Régimen de Gobierno y Sistema político: Elementos para el debate constitucional

UNIVERSIDAD DE CHILE

[Insumo para el proceso constituyente 2021-2022]

UNIVERSIDAD DE CHILE

uchile constituyente

CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Documento constituyente: "Régimen de Gobierno y Sistema político: Elementos para el debate constitucional"

Universidad de Chile. Enero, 2022

EQUIPO EDITORIAL

Juan Gabriel Valdés
B: A. y Master of Arts en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Essex y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Princeton.

Octavio Avendaño
Sociólogo por la Universidad de Chile y Doctor en Ciencia Política por la Universitá degli Studi di Firenze.

SISTEMATIZADOR Y REDACTOR DEL DOCUMENTO

Iván Ojeda Pereira
Licenciado en Sociología, estudiante de Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile y Doctorante en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

EQUIPO PLATAFORMA UCHILE CONSTITUYENTE

Juan Gabriel Valdés
Desarrollo Estratégico y Relaciones Institucionales, Universidad de Chile.

Fernando Ayala
Desarrollo Estratégico y Relaciones Institucionales, Universidad de Chile.

Víctor Hugo Moreno
Desarrollo Estratégico y Relaciones Institucionales, Universidad de Chile.

Constanza Coke Urrutia
Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ciencias Físicas y Matemática, Universidad de Chile.

Macarena Andrade
Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Felipe Blaset Valenzuela
Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Fernanda Plaza
Centro de Sistemas Públicos, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

INTEGRANTES DE LA MESA RÉGIMEN DE GOBIERNO Y ESTRUCTURA DEL ESTADO. PLATAFORMA UCHILE CONSTITUYENTE

Felipe Aguero

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Arts en Ciencia Política por Duke University y Doctor en Ciencia Política por Duke University.

Mireya Dávila

Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Magíster en Ciencia Política por la University of North Carolina y Doctora en Ciencia Política por la University of North Carolina.

Jaima Baeza Freer

Periodista por la Universidad Diego Portales, Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown y Doctor en Ciencia Política, Universidad de Essex, Inglaterra.

Kemy Oyarzún Vaccaro

Licenciada en Humanidades, con mención en lengua y literatura hispánica por la Universidad de Chile y Doctora en Filosofía por la Universidad de California.

Octavio Avendaño

Sociólogo por la Universidad de Chile y Doctor en Ciencia Política por la Universitá degli Studi di Firenze.

Manuel Antonio Garretón

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Sociología por l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

Claudia Heiss

Periodista por la Universidad de Chile, Master of Arts en Ciencia Política por la Columbia University y Doctora en Ciencia Política por la New School for Social Research.

Guillermo Larrain

Ingeniero Comercial por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía por la Paris School of Economics.

Mario Fernández Baeza

Abogado por la Universidad de Chile, Master of Arts Universidad de Heidelberg y Doctor en Filosofía por la Universidad de Heidelberg.

Carlos Huneeus

Abogado por la Universidad de Chile, Master of Arts in Political Behaviour por la Universidad de Essex y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg.

Inés Pepper

Tecnóloga Médica y Magíster en Biología en la Facultad de Ciencias por la Universidad de Chile.

Pablo Ruiz-Tagle

Abogado por la Universidad de Chile y Doctor en Derecho por la Universidad de Yale.

Rocio Lorca

Abogada por la Universidad de Chile, Master en Derecho por la Universidad de Nueva York y Doctora en Derecho por la Universidad de Nueva York.

Paz Irarrázabal

Abogada por la Universidad de Chile, Master en Derecho en The London School of Economics y Doctora en Derecho King´s College London.

María Cristina Escudero

Abogada por la Universidad de Chile. Master of Arts en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown y Doctora en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica.

Jaime Jara Schnettler

Abogado por la Universidad de Chile y Magíster en Derecho mención Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Enrique Navarro

Abogado por la Universidad de Chile.

Alvaro Tejos

Abogado por la Universidad de Chile.

Felipe Peroti

Abogado por la Universidad de Chile.

DISEÑO: Alicia San Martín |

Contenido

Prólogo	**9**
Introducción	**11**
1. Los regímenes de gobierno	**14**
1.1 El presidencialismo	15
1.2 Las formas semipresidenciales	20
1.3 El parlamentarismo	23
2. Forma y estructura del Estado: Descentralización y Plurinacionalidad	**29**
2.1 Descentralización	29
2.2 Plurinacionalidad	33
3. Representación y participación	**38**
3.1 Partidos Políticos	38
3.2 Mecanismos de democracia participativa	41
Conclusiones	**45**
Anexo	**47**
Referencias	**51**

Prólogo

Esta serie de documentos nace de la consciencia de lo fundamental que significa dialogar y escucharnos en el actual punto de inflexión en que nos encontramos como país. Al igual que millones de ciudadanos y ciudadanas, también nuestros académicos y académicas, estudiantes, y funcionarios y funcionarias están discutiendo en los pasillos –físicos y virtuales– acerca de lo que esperan de este proceso constitucional: comparten sus opiniones y visiones, participan, discuten y actúan.

Nuestro aporte no puede ser otro, entonces, que esforzarnos por ser ese lugar donde "todas las verdades se tocan". Tenemos el deber de garantizar que nuestra voz –que es siempre una multiplicidad de voces– sea una aproximación honesta, informada e integradora de cómo se está pensando el país, procurando que en el camino no se olviden ni su tránsito ni su devenir.

Más que ofrecer respuestas drásticas y homogéneas, estos documentos esperan representar la coralidad de disciplinas, conocimientos y acervos que movilizan a esta Universidad. Para llegar a estas síntesis hemos recogido la experiencia de foros, talleres, seminarios y cabildos, entre otras instancias.

Esperamos que esta ebullición crítica acompañe el proceso constituyente en las soberanas salas de la Convención, pero también que impregne las discusiones de los ciudadanos y las ciudadanas. Son sus voces las que pueden –y deben– entregar una ruta compartida para enfrentar este proceso. Como Universidad de Chile, no podíamos sino recogerlas y convertirlas en un insumo para este debate acerca del país que queremos.

Ennio Vivaldi
Rector Universidad de Chile

Introduccion

La Universidad de Chile, fiel a su misión pública y a su tradición pluralista, colaboró desde el primer día con la Convención Constituyente. Por un lado, se dispuso a poner a disposición de la Convención la infraestructura para su funcionamiento; por otro invitó a su comunidad universitaria a contribuir colectivamente con su reflexión y análisis al debate que los y las constituyentes debían desarrollar en el camino de redacción de una nueva Constitución para Chile.

Con este propósito se decidió organizar el Proyecto UChile Constituyente, un esfuerzo que: (i) convocó al conjunto de la comunidad de la Universidad de Chile a fin de materializar un aporte institucional propio y sustantivo a la discusión constituyente; ii) reunió en una plataforma de comunicación y análisis los aportes ya existentes en el ámbito universitario sobre las materias susceptibles de contribuir al debate constituyente, que permitiera a la vez incorporar a la sociedad en la discusión; y iii) sobre la base de mesas temáticas, agrupó a actores del mundo académico y universitario para generar insumos sistemáticos y propositivos en torno a distintas áreas de interés en la discusión constituyente.

El presente documento resume la discusión de la mesa de "Régimen de Gobierno y Estructura del Estado". En particular, se ha pretendido desde la evidencia clarificar algunos supuestos que rodean la discusión de los modelos teóricos de gobierno. La mesa se congregó semanalmente a discutir, sobre la base de exposiciones realizadas por académicos internos y externos a la Universidad. De cada uno de esos encuentros se procedió a dejar constancia mediante actas cuyas propuestas y conclusiones han sido redactadas y sistematizadas en el presente documento.

El documento busca exponer las potencialidades y limitaciones de cada tipo de régimen de gobierno suministrando la información

especializada disponible respecto a su probable funcionamiento práctico. El primer apartado trata sobre régimen de gobierno, en el que se exponen las características, límites, potencialidades y propuestas de las formas presidencialista, semi-presidencial y parlamentaria. En seguida, se aborda la discusión sobre la forma y estructura del Estado remitiendo principalmente a los temas de descentralización y multiculturalidad. Posteriormente, se contempla un apartado dedicado al tópico de la participación y representación que incuye reflexiones relativas al sistema electoral y a la condición de los partidos políticos. Finalmente, se concluye que cada forma de gobierno posee virtudes y defectos, tanto conceptualmente como en lo que respecta a la viabilidad de su implementación.

Pese a que en las discusiones desarrolladas en la mesa algunos académicos se manifestaron más proclives hacia un sistema que a otro, la decisión colectiva fue no tomar una posición particular. Desde la perspectiva de la Universidad de Chile, la elección de la forma de gobierno del país es una materia abierta a un debate pluralista, un tema sobre el cual las opiniones individuales y colectivas son legítimas, pero no deben en ningún caso revestirse de representación institucional. El documento refleja, por tanto, las ventajas y desventajas de los sistemas que la Convención tiene ante sí, e incorpora argumentos y propuestas de modificación incluso cuando estas pueden aparecer contradictorias entre si. Hecha esta aclaración, la comisión encargada de la Mesa sobre Régimen Político y Estado considera importante relevar dos aspectos significativos. El primero, que resulta necesario estructurar de mejor forma la organización del poder político en Chile promoviendo la descentralización y la participación ciudadana, pero sin que ello atente contra la naturaleza representativa del sistema democrático y sin diluir responsabilidades de los titulares del Poder Ejecutivo. Lo segundo, es que la elección que se haga respecto del futuro régimen de gobierno debe estar debidamente acompañada por un sistema electoral compatible con dicha opción y con una profunda reforma al funcionamiento de los partidos políticos.

– 1.

1. Los regímenes de gobierno

Uno de los grandes debates en torno a la morfología del Estado se encuentra en la definición de un régimen de gobierno, el cual plantea un modo de gestión en la distribución del poder político. Existen tres tipos o regímenes, formulados en términos teóricos, que posteriormente deben ser contextualizados a las condiciones institucionales, políticas, económicas y culturales (Fernández, 2021). No solo es significativa la específica denominación del régimen, sino además el modo en que se construye una alternativa que atendiendo a las exigencias políticas actuales mantenga tradiciones que son transversales a la sociedad.

Antes de desarrollar cada tipo de régimen político en particular, resulta indispensable dar cuenta, de manera breve, de las condiciones presentes que posibilitan un cambio en cada uno de ellos. En esa línea existen causas, pero también consideraciones prácticas. Como causa, es inevitable mencionar la actual crisis integral y profunda que hoy trasciende a la institucionalidad pública, económica y de la sociedad civil. En específico, observamos un sistema de partidos con un alto nivel de fragmentación, afectado por una significativa crisis de legitimidad, cuyos componentes están distanciados de la ciudadanía. Consecuencia de ello ha sido la formación de ejecutivos sin mayorías parlamentarias estables, lo que impacta en la gobernabilidad. Dicha dificultad podría ser subsanada mediante un eventual cambio en el régimen de gobierno. También, es importante pensar el régimen político que permitirá el más rápido arraigo social, político e institucional de la Nueva Constitución. Los tiempos son aquí de gran relevancia. Cabe recordar que, por una suma de factores, entre ellos la inestabilidad política, la Constitución de 1925 demoró alrededor de 13 años en encontrarse totalmente operativa (Avendaño, 2021). Esta experiencia señala los riesgos que abre un eventual desanclaje entre la temporalidad práctica y necesaria para la implementación de la nueva Constitución de una sociedad que ha venido demandando cambios con premura (Ojeda, 2020).

A continuación, se exponen las características de las formas de gobierno presidencial, semi-presidencial y parlamentaria. Dentro de cada una de estas categorías existen distintas variantes, en la medida, de que los modelos ideales incorporan distintos arreglos institucionales, formales e informales, para su implementación (Fernández, 2021) y deben ser contextualizados a las realidades de cada país, lo cual va generando distintas versiones. Al mismo tiempo, la experiencia nos enseña que es posible recuperar elementos virtuosos de cada una de las formas para construir un régimen de gobierno particular vinculado a la historia del país.

1.1 El presidencialismo

Este tipo de régimen de gobierno es el que resulta más conocido para la sociedad chilena. Se trata del modelo que ha predominado en la historia constitucional de Chile, desde los orígenes de la República, con un evidente arraigo en la tradición nacional.

¿En qué consiste la forma presidencialista?

A nivel teórico, o en su modelo ideal, algunas de las características de los regímenes presidenciales son las siguientes: i) el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno son la misma persona, que es elegida por votación popular. Generalmente asume, formal o informalmente, la responsabilidad de jefe de la coalición gobernante. Su mandato se extiende a un periodo una plataforma de comunicación y análisis predeterminado (fijo) y no puede ser removido por algún cambio en las mayorías circunstanciales del Congreso Nacional; ii) los ministros son nombrados por el Presidente y no necesitan de la confianza del Congreso; iii) el Poder Ejecutivo (gobierno) se encarga del gobierno, de la administración interior, defensa exterior y de las relaciones exteriores (funciones de estado y de gobierno), mientras que el Poder Legislativo representa, fiscaliza y legisla.

El régimen presidencial obedece a una legitimidad dual, puesto que el Ejecutivo y el Legislativo se forman a partir de elecciones populares independientes. En otras palabras, tanto el o la Presidente pueden reclamar que representan la voluntad ciudadana al igual que los miembros del Congreso. Esta característica refleja la esencia de lo que es el corazón del régimen presidencial: los chequeos y contrapesos que emana de la división del poder.

La variación de los tipos de presidencialismos radica principalmente en las facultades colegisladoras del Ejecutivo y las posibilidades de fiscalización del Congreso. En consecuencia, se puede ir de un hiperpresidencialismo a un presidencialismo más atenuado dependiendo de las facultades que cada una de las instituciones tenga sobre iniciativas legislativas, urgencias, control presupuestario y del gasto, nombramiento y fiscalización de autoridades. Con todo, las capacidades legislativas del ejecutivo siempre dependerán de las mayorías parlamentarias.

¿Qué sabemos del presidencialismo en Chile? Situación actual y limitantes

Más allá de la caracterización general señalada, en cada uno de los países van surgiendo especificidades debido al funcionamiento práctico y cotidiano del régimen político. El presidencialismo chileno presenta ciertas características que se resumen a continuación.

Existe generalmente un consenso en que Chile ha tenido históricamente un modelo en que el Presidente posee importantes facultades formalizadas constitucionalmente. Esta característica ha logrado trascender temporalmente y se ha sobrepuesto a coyunturas críticas (Baeza, 2012), inclusive hasta la propia Constitución de 1980, que refleja la tendencia hacia un presidencialismo acrecentado (Ruiz-Tagle, 2016; Avendaño, 2021a). Desde una perspectiva histórica, el presidencialismo ha ido de la mano con un Estado centralista y unitario al cual le han sucedido distintas situaciones de crisis. Durante el siglo XX muchas de ellas se basaron en tensiones entre gobierno y congreso nacional, o entre gobierno y oposición, las que con frecuencia fueron resueltas con el uso de métodos autoritarios o de facultades extraordinarias (Avendaño, 2021a). Actualmente, se debe comprender que no es posible entender los problemas del presidencialismo chileno separados del centralismo y la definición de Estado unitario. Este constituye un desafío mayor para la nueva Constitución.

A nivel de poderes del Estado, el hiperpresidencialismo posterior a 1990 habría generado una excesiva concentración del poder en el Ejecutivo, mermando el contrapeso y debilitando a otros poderes del Estado (Atria et al, 2013; Valenzuela, 2020). Además, mediante

el establecimiento de priorización legislativa habría transformado al Congreso Nacional en una suerte de buzón de proyectos del Ejecutivo, en desmedro de sus posibilidades de profesionalización (Rivera, 2020). Otros autores han discutido esta idea, argumentando que si bien la Constitución entrega estas atribuciones, en la práctica el Presidente es menos poderoso, debido a que una serie de medidas deben ser posteriormente ratificadas o aprobadas por el Congreso, como, por ejemplo, el veto (Huneeus, 2018; Martínez, 2020). O, en un sentido diverso, el Presidente depende de la voluntad del Congreso para lograr concretar su programa de gobierno, lo que se traduce en un debilitamiento de su figura y en un elemento de posibles tensiones (Fernández, 2021).

En general existe un relativo consenso en que el modelo presidencial tal y cual se conoce ha generado ciertas disfuncionalidades para el sistema político y sería fuente de ciertas limitantes al mismo. Entre 1990 y 2005 primó la cohesión legislativa y la disciplina partidaria en la alianza de gobierno, además de que se mantuvo una estabilidad en la composición de gabinetes debido al liderazgo presidencial. Ello precisamente facilita el diálogo con el Congreso y permite mayor gobernabilidad (Avendaño, 2021a). Sin embargo, cabe recordar que el diálogo de aquella época estuvo condicionado y limitado por los llamados enclaves autoritarios.

Con posterioridad a este periodo la situación ha cambiado, en gran medida como consecuencia de los siguientes factores: (i) crecientes tensiones entre el gobierno y el Congreso Nacional, generadas en parte por la ausencia de las mayorías parlamentarias exigidas para alcanzar los quorums especiales; (ii) un paulatino debilitamiento en la articulación de los partidos oficialistas, así como de la legitimidad de sus proyectos y propuestas, agudizado por la creciente disminución de la disciplina partidaria y la desinstitucionalización de los partidos (Escudero, 2021). (iii) La irrupción, desde el año 2006 hasta la fecha, de tensiones internas en los gobiernos que dificultan al Jefe de Estado el sostenimiento de su programa y de sus iniciativas legislativas; iv) Los importantes niveles de fragmentación en los partidos políticos que dificultan el proceso de toma de decisiones impactando la organización de una oposición estructurada; v) La vinculación de los grupos de interés, o modos de representación corporativa, que intervienen en el proceso de toma de decisión política, afecta la legitimidad del sistema; vi) Las

complejidades que genera el sistema de chequeo y contrapeso en que se basa el presidencialismo, dificulta seriamente la cooperación política: vii) por último, los gobiernos inician su periodo con gran apoyo ciudadano que luego va reduciéndose, haciéndolos minoritarios a nivel social y político (Avendaño, 2021a).

Los argumentos del presidencialismo y algunas propuestas de transformación

Pese a sus rasgos problemáticos, el presidencialismo chileno posee dos características que deben ser relevadas como eventuales potencialidades. Primero, brinda a la ciudadanía la posibilidad de elegir directamente a su presidente, situación de importancia en un país que enfrenta una crisis mayor de legitimidad de las otras instituciones. Segundo, el presidencialismo en nuestro país posee una dimensión cultural que resulta familiar a la ciudadanía producto de su larga historia (Ruiz-Tagle, 2016; Fernández, 2021).

Así, a partir de esta vinculación cultural-histórica, la continuidad del presidencialismo podría ser considerada como necesaria para el país. También podría jugar a su favor el argumento esgrimido por algunos, respecto a las dificultades de implantación institucional que implicaría un salto desde el presidencialismo al parlamentarismo. En este sentido, sin renunciar a la consideración y examen de otras alternativas, la construcción de un régimen político desde lo que ya se conoce puede ser una alternativa plausible. Pero si ella fuera la opción, y se optara por mantener un sistema presidencial, parece indispensable la incorporación de ajustes y modificaciones necesarias para atender a los problemas anteriormente descritos. En el caso de que se decida perseverar en este régimen, es necesario avanzar a un presidencialismo más flexible, eficiente, democrático y equilibrado (Ruiz-Tagle, 2016; Fernández, 2021) que permita fortalecer la gobernabilidad, aumentar el rendimiento de las políticas públicas y acrecentar los niveles de legitimidad del sistema político (Ruiz-Tagle, 2016).

Hay muchas propuestas para mejorar el presidencialismo chileno. Ellas se pueden agrupar en dos categorías: las que buscan modificar o corregir el sistema, y las que agrupan otros factores determinantes para su funcionamiento. En el primer grupo ha destacado la propuesta de una figura que acompaña al jefe del estado ya sea

como Vicepresidente, primer ministro o ministro jefe de gabinete (Fernández (2021). La propuesta de una autoridad ejecutiva, designada a voluntad por el Presidente/a de la República, que preside el Consejo de Gabinete y desempeña funciones políticas en la relación con otros poderes del Estado y en la conducción del gobierno, debe precisar detalladamente sus funciones, así como las que mantiene el Presidente de la República. Por otra parte, las propuestas de atenuación del sistema presidencial incluyen compartir algunas facultades legales hoy radicadas en la Presidencia al Congreso, sea este unicameral o bicameral. La atenuación del presidencialismo podría basarse en la transferencia de las iniciativas que hasta hoy son exclusivas del Presidente de la República incluyendo atribuciones de urgencia legislativa e iniciativas en materia tributaria y de gasto público.

En segundo lugar, existen propuestas de atenuación del presidencialismo referidas a otros factores del sistema político. El primero es régimen electoral. Se ha argumentado que sería necesario corregir el sistema electoral ya que en su estado actual, tras la derogación del binominal en 2015, este afecta la proporcionalidad de a representación y la igualdad de voto. (Fernández 2021) El sistema se ve distorsionado por dos factores: la determinación de los distritos y la forma de candidatura. Si los distritos en un país tienen mucha diferencia en su tamaño (cantidad de escaños a elegir por distrito) se produce una distorsión de la representación que favorece a los partidos (o pactos) mayores[1]. Además, en la medida que las candidaturas no sólo son de listas de partidos, sino también con pactos y subpactos, se agrava dicha distorsión. Debería establecerse la proporcionalidad de la representación como un principio constitucional. Con lo que su no cumplimiento acarrea su impugnación. En el derecho electoral comparado hay mecanismos correctores para el caso habitual en que tal principio pueda ser vulnerado, al conocerse los resultados. Y, por cierto, debe ser restablecido constitucionalmente la existencia de un guarismo para determinar la relación entre habitantes y escaños en cada distrito. Lo que se desea enfatizar es que no es posible realizar cambios en

1 Así ocurrió, por ejemplo, en España en 1989, cuando el PSOE con 39,5% de los votos obtuvo el 50% de los escaños. En Chile, según lo dispuesto en la Ley Nº 18.700 hay cinco tamaños de distritos, entre 3 y 8 escaños por elegir en cada uno.

el régimen político sin examinar a la vez los cambios necesarios en el sistema electoral.

Otro factor político de relevancia para la atenuación de presidencialismo se refiere al tipo de organización del Estado. Tema que se verá más adelante. También se puede incluir como propuesta el diferir las elecciones parlamentarias para una fecha posterior a la elección presidencial, para de ese modo otorgar al presidente la posibilidad de solicitar a la ciudadanía el apoyo a una mayoría parlamentaria que facilite el cumplimiento de su programa.

1.2 Las formas semipresidenciales

El semipresidencialismo es un régimen que separa las funciones de jefe de estado y jefe de gobierno, manteniendo la elección presidencial directa en conjunto con un gobierno compuesto por un Primer Ministro(a) propuesto por la o el Presidente y que debe contar con mayoría parlamentaria tanto para su nombramiento como para permanecer en el cargo. En este sentido, se genera una estructura dual que permite que el poder ejecutivo oscile entre el Presidente(a) y el Primer Ministro(a) dependiendo de donde radiquen las mayorías (Sartori, 1994). Si el Presidente(a) está en mayoría, el régimen equilibra el poder hacia éste(a), permitiéndole liderar y concretar el programa de gobierno.

En el caso que el Presidente(a) no obtenga mayoría parlamentaria, es la oposición la que forma gobierno. En este contexto el Presidente(a) retiene funciones de Jefe de Estado, como las relaciones exteriores, defensa, relaciones con los órganos sub-nacionales, entre otras que la Constitución le otorgue, pero sin liderar la función ejecutiva (Nogueira, 2017; Escudero, 2021). A su vez el jefe de gobierno lleva la mayoría en el parlamento y está a cargo de los ministerios sectoriales, la economía y el funcionamiento del día a día del gobierno. Ejemplos de sistemas semi presidenciales que han funcionado de manera adecuada están Finlandia, Portugal, Irlanda y Francia. En estos países existen mecanismos que hacen distintos énfasis para lograr una buena coordinación de gobierno y su relación entre el Presidente. Entre los principales mecanismos sobresalen:

a. Elecciones parlamentarias diferidas (posteriores a la elección presidencial). El objetivo es que el nuevo Presidente(a) pueda apelar a la ciudadanía para que apoye a sus candidatos y candidatas en el parlamento. Con ello, aumentan las probabilidades que se elija un Primer(a) Ministro(a) que ejecute el programa de gobierno propuesto por el Presidente.

b. Disolución del Parlamento. El objetivo es otorgarle al Presidente(a) la posibilidad de lograr mayoría parlamentaria, éste puede disolver el parlamento y llamar a elecciones por una vez, intentando conseguirla. Esto también le da una segunda oportunidad a la ciudadanía de decidir a quien le otorga la mayoría para formar gobierno: al Presidente(a) o a la oposición.

c. Voto de censura. El voto de censura implica que el ejecutivo (Primer Ministro(a) y Gabinete) se mantiene en el poder solamente en tanto cuente con la mayoría de la Cámara. De lo contrario opera el voto de censura. En este sentido, la decisión de la mayoría del parlamento puede ir en dos direcciones. La primera es elegir a otro Primer(a) Ministro(a) del grupo mayoritario en el poder para continuar hasta el término de esta legislatura. Otra opción es forzar la disolución del Congreso para llamar a nuevas elecciones y volver a medir cuáles son las fuerzas mayoritarias que pueden formar gobierno. Estos mecanismos tienen la intención de destrabar conflictos políticos que impiden gobernar, es decir, que impiden tomar decisiones.

d. El voto de censura puede ser también constructivo. Esto significa que la censura no opera con una disolución inmediata. Por el contrario, para remover al jefe de gobierno (Primer(a) Ministro(a)) es necesario previamente acordar quién será su reemplazo. La idea es generar estabilidad.

e. Requisitos del gabinete. Los miembros del gabinete son generalmente representantes en el Congreso Nacional. Esto permite generar incentivos de colaboración y que el perfil de los candidatos al congreso se adecúe a los mejores estándares posibles. También se da el caso que algunos miembros del gabinete puedan ser externos al Congreso, lo que permite más flexibilidad, aunque debilita las candidaturas al Legislativo.

f. Estructura del Congreso. Los sistemas semi presidenciales funcionan con unicameralismo o bicameralismo. Esta decisión está más ligada a la discusión sobre régimen subnacional.

Los semi presidencialismos, al igual que otros regímenes de gobierno, son de varios tipos. Existe evidencia que el semi presidencialismo funciona mejor cuando el Primer Ministro(a) depende solo del Congreso para su permanencia (no del Presidente y del Congreso). A su vez en estos sistemas se entiende que si el Presidente tiene mayoría en el Congreso, es él o ella, quien ejercerá como jefe de la coalición y concentra todas las atribuciones (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno). Es un error ver esto como una concentración excesiva de poder ya que el Primer Ministro(a) del Presidente sigue sujeto al voto de censura y a la posterior separación de funciones en caso de perder la confianza del Congreso. Es decir, existe una herramienta de contrapeso y fiscalización muy efectiva.

Existe evidencia de que los incentivos sistémicos de este régimen potencian positivamente tanto la agenda programática como la disciplina de los partidos. También puede mejorar la capacidad representativa del Congreso. A su vez, el semi presidencialismo puede favorecer la gobernabilidad al establecer un fluido y cooperativo proceso de toma de decisiones cercano a las expectativas ciudadanas (Nogueira, 2017, Escudero 2021).

En resumen, si observamos las potencialidades del semi-presidencialismo es posible mencionar cuatro elementos. Primero, a diferencia del presidencialismo, el semi-presidencialismo se caracteriza por producir cooperación institucional, ya sea a nivel de partidos políticos o poderes del Estado. Esto, debido a que equilibra el poder entre Ejecutivo y Legislativo y los obliga a dialogar para lograr gobernabilidad. Segundo, se mantiene una distribución de poder dual que oscila entre el Presidente y el Primer Ministro. En este sentido, en caso de que el Presidente no posea la fuerza suficiente, es el Parlamento el que incide en el Primer Ministro y en caso de lograr acuerdo esto se traduce en que la agenda política tendrá un respaldo parlamentario. Dicho de otro modo, se cuida la coherencia y operatividad de las propuestas. Tercero, produce incentivos para el fortalecimiento de los partidos políticos porque para sostener un gobierno se requiere de disciplina parlamentaria. En caso de que se desinstitucionalicen los partidos cae el gobierno, es decir caen ellos mismos, generando así un efecto autodestructivo. Cuarto, se mantiene la figura del Presidente lo cual conecta con la tradición chilena (Escudero, 2021).

En relación con sus limitantes, se ha expresado lo siguiente: pri-

mero, que el régimen semi-presidencial puede decantar en una mayor concentración del poder político; segundo, que su funcionamiento se sustenta o se basa en la existencia de partidos políticos fuertes y operativos; y en tercer lugar, que la figura de un Presidente de la República sin grandes atribuciones -que se enfoca en la política exterior y en la defensa nacional- puede desencantar las expectativas ciudadanas en un país con tradición presidencialista.

1.3 El Parlamentarismo

De manera muy general, en este sistema el control del Poder Ejecutivo depende de la capacidad de armar coaliciones parlamentarias mayoritarias. Las formas parlamentarias de gobierno, además, se caracterizan por potenciar la colaboración y el compromiso entre los actores políticos. Esta realidad se contrapone a la lógica presidencialista en que un partido o grupo de partidos sostiene a un Presidente electo por mayoría popular, pero sin garantía de que cuente con el apoyo parlamentario requerido para gobernar. El Poder Ejecutivo resultante en un sistema presidencial debe realizar negociaciones con los parlamentarios para materializar su agenda legislativa, pero sin garantía de poder avanzar.

A continuación, exponemos una breve descripción del parlamentarismo, luego se reflexiona sobre sus potencialidades y limitantes, para luego introducir las ideas centrales de una propuesta específica de Larraín y Voigt (2021) que establece una forma de semi-parlamentarismo.

¿Qué es el parlamentarismo?

En el parlamentarismo el Poder Ejecutivo emana del Legislativo. En efecto, la conformación del gobierno depende de las mayorías que se configuren en el parlamento. Es decir, del parlamento dependen tanto el nombramiento del Primer Ministro, (quien asume como jefe de gobierno) como su permanencia en el cargo. Por su parte, existen distintas fórmulas para elegir al Jefe de Estado, una de ellas es que sea elegido por votación popular y otra es que lo sea también por el parlamento.

Algunos sistemas parlamentarios derivan de un Estado de naturaleza monárquica. En ellos la jefatura de Estado no se encuentra

bajo discusión pues la ejerce el respectivo monarca, como sucede en Inglaterra, España, Dinamarca y Suecia, los casos paradigmáticos. Lo que más interesa, pensando en la realidad de Chile, son aquellos sistemas parlamentarios republicanos en que el Jefe de Estado debe ser elegido por la ciudadanía. Los casos paradigmáticos aquí son Alemania e Italia en los que el Jefe de Gobierno es elegido de manera indirecta, en un proceso en el que el parlamento juega un rol significativo. Respecto al Jefe de Estado, en particular en estos dos ejemplos, juega un rol esencialmente ceremonial al representar la continuidad del Estado y velar por el orden constitucional. Solo actúa en la política de corto plazo frente a situaciones particulares y excepcionales.

Por su parte, el Jefe del Gobierno y su gabinete requieren del apoyo del parlamento para ejercer sus funciones. Si aquel no cumple con su programa, pierde la confianza o la mayoría parlamemtaria, se puede elegir un nuevo o nueva jefe de gobierno o llamar a nuevas elecciones. Este tipo de modelo incentiva la constitución de un gobierno de mayorías que, al basarse en la búsqueda de acuerdos, crea condiciones de gobernabilidad y puede también llevar a fortalecer los partidos. Cuando no existe una monarquía constitucional como en el emblemático caso inglés, algunos sistemas establecen una figura presidencial con funciones muy acotadas, tales como política exterior y defensa (Fuentes, 2021).

El tema de fondo consiste aquí en el logro de un buen diseño institucional. En este caso, como en cualquier otra forma de gobierno, es necesario considerar una realidad que ha sido clave: el carácter multipartidista del sistema político chieno. Si se considera esto como una de sus fuertes características, entonces la forma parlamentaria de gobierno puede adquirir gran relevancia Así, los objetivos de un cambio en la forma de gobierno debieran ser: i) generar gobiernos de mayorías que potencien la gobernabilidad sobre la base de un programa de gobierno claramente identificado; ii) fortalecer la lógica de coalición en el sistema de partidos amplio y complejo; iii) mejorar los vínculos entre representantes y representados mediante distintos mecanismos. En este contexto, las formas de tipo parlamentarias podrían constituir una alternativa posible.

Potencialidades y límites

Existen distintos elementos de los regímenes parlamentarios que han sido considerados como potencialidades. Entre ellos relevamos principalmente los siguientes: primero, favorecen la constitución de gobiernos de mayorías políticas, esto en parte porque la organización del gobierno es posterior a las elecciones y obliga a los partidos a buscar un acuerdo a partir de un programa, e incentiva la gobernabilidad porque el Primer/a Ministro/a debe contar con la lealtad partidaria de la coalición que lidera. Segundo, es un modelo flexible y que tiene un fusible constitucional en caso de crisis: si se pierden las mayorías es posible sustituir al Jefe de Gobierno, así como al gobierno, mediante un modelo de censura constructiva. Es decir, solo es posible remover al Primer Ministro cuando ya se posee la coalición necesaria para proponer y formar gobierno. Tercero, incentiva una lógica de votación en favor del colectivo que logró acordar el programa, lo que inhibe votaciones personalistas o individualistas. En esta lógica se gira desde el Presidente individualizado hacia el Parlamento como un cuerpo. Cuarto, la evidencia indica que los sistemas parlamentarios son menos propensos a caer en crisis políticas terminales debido a que poseen varias válvulas de escape o mecanismos que permiten atenuar las tensiones. Quinto, se ha argumentado que en este tipo de modelo existe una menor percepción de corrupción. Sexto, desde el punto de vista económico, se ha demostrado que los sistemas parlamentarios poseen mejor rendimiento, no solo desde el ángulo del crecimiento, sino también desde la distribución de los recursos y de la riqueza (Fuentes, 2021).

Algunos de los límites de los modelos parlamentarios para pensar el caso chileno radican en las condiciones básicas para que este tipo de régimen pueda funcionar. Entre ellas, el contar con partidos fuertes, disciplinados y poco fragmentados[2]. Desde quienes

2 El problema con la fragmentación actual de los partidos es que, en parte puede suponerse, ella es producto de la forma cómo ha operado el sistema presidencial. En un sistema parlamentario, los incentivos están puestos en la cooperación y el acuerdo político, lo que debe inducir en el largo plazo a la gradual menor fragmentación del sistema actual. Si bien la fragmentación actual puede ser vista como algo que corre el riesgo de inducir menos estabilidad en los gobiernos parlamentarios, en los sistemas presidenciales tiene implicancias negativas sobre la gobernabilidad.

defienden estos modelos se ha sostenido que tales requisitos son necesarios para que cualquier régimen funcione, no siendo solo condición del parlamentarismo. Al mismo tiempo, se menciona que probablemente un modelo electoral con listas cerradas pueda fortalecer la disciplina lo que podría ser abordado mediante vía legislativa. Además, se menciona, que este tipo de régimen requiere de un Parlamento distinto al que se conoce añctualmente en Chile, con más atribuciones y representantes operando bajo nuevas lógicas. Con todo, se ha argumentado que los incentivos del parlamentarismo generan mejores condiciones para que en mediano plazo se pueda fortalecer el sistema de partidos. Ahora bien, a pesar de este debate, sigue abierto el problema de la transición, es decir, si es que se decidiera pasar de un presidencialismo a un parlamentarismo debe existir un tiempo de transformación.

Semi-parlamentarismo, una propuesta de transformación

Larraín y Voigt (2021) han realizado recientemente una propuesta para moderar el régimen parlamentario. Con ella buscan responder al arraigo cultural que tiene en Chile la elección del presidente de la república y reparar a la vez las dificultades que plantea dotar de mayor poder político a partidos que hoy se hallan en un alto grado de desprestigio. Observando el proceso desde la economía, han argumentado que un régimen político mal estructurado tiene costos económicos relevantes, lo cual se puede medir, por ejemplo, en menor capacidad de generación de empleo, menor generación de recaudación tributaria y por lo tanto de proveer bienes públicos, entre otros.

La propuesta pretende mejorar la eficiencia de la toma de decisiones e incentivar institucionalmente los acuerdos. En tal sentido, se propone: i) un sistema republicano con un Presidente electo por votación popular y un Primer ministro, nombrado por el Presidente, en quien este delega encabezar el gobierno. ii) Concentrar las funciones presidenciales en los instrumentos de continuidad del Estado, lo que incluye nombramientos clave, la elaboración de una agenda de desarrollo, la posible intervención en conflictos político-institucionales y la observación de tratados internacionales. (iii) Los problemas de corto plazo y de labores de gobierno se transfieren íntegramente al Primer Ministro/a, inclusive en materias como

Defensa. (iv). El Presidente solo puede cambiar al PM cuando este ha sido censurado por el Congreso en un voto que debe ser constructivo, vale decir, con una proposición de otro jefe de gobierno mayoritario. (v) El Primer Ministro puede solicitar al Presidente la disolución de la Cámara para convocar a nuevas elecciones. Se trata en suma de un régimen semi-parlamentario, donde el Parlamento juega un rol más importante que en un sistema semi-presidencial, y se organiza como un Congreso Bicameral, que procura resguardar un equilibrio entre la representación demográfica y la territorial[3].

3 Hemos incluido en anexos una descripción más detallada de esta propuesta.

– 2.

2. Forma y estructura del Estado: Descentralizacion y Plurinacionalidad

La forma y estructura del Estado constituyen dos elementos de especial interés a la hora de discutir una Constitución Política de la República. En efecto, implica definir qué se entiende por soberanía, Estado, ciudadanía, entre otros. En adelante, asumiendo que la discusión es extensa y que se contextualiza por los distintos tipos de Estado que se han desenvuelto históricamente, las propuestas se acotan a dos puntos concretos: Descentralización y Plurinacionalidad.

2.1 Descentralización

A la hora de discutir respecto a los principios que deben inspirar la conformación del Estado, el debate ha ido evolucionando históricamente en relación con sus características y distinciones. En general las formas de Estado son el modo de organización que se establece entre sus elementos constitutivos: pueblo, territorio y poder (Corvalán y Soto, 2021). En esta sección se expone una reflexión respecto a los Estados unitarios y federales y la importancia de sopesar incentivos y desincentivos de los procesos de descentralización.

Una de las distinciones entre formas de Estado radica en la división entre unitario y federal, la cual se basa en la relación que exista entre el o los órganos centrales y los territorios (De Vergottini, 1985). A nivel general, un Estado unitario es aquel que concentra el poder, tomando decisiones respecto a la totalidad del territorio, mientras que uno federal distribuye el poder político (generalmente el Legislativo) entre distintos territorios. Los estados federales se construyen por distintos Estados autónomos que confluyen de manera soberana en la constitución de un nuevo Estado superior a sus intereses particulares, traspasando ciertas competencias de poder

interno y, también, su potestad de sujeto internacional. En este sentido, se crea una Constitución Federal que establece sus límites y funciones, al tiempo que los Estados federados mantienen sus propias constituciones, en que puede establecerse su organización política y administrativa (Eisenmann, 1948). A nivel internacional, países como Canadá, Rusia, Australia, Brasil, Argentina y México son casos de Estados federales, mientras que la mayoría de África, Grecia y Perú se conforman como estados unitarios.

Ahora bien, esta gruesa división a pesar de ser muy ilustrativa y de poseer importantes rendimientos analíticos, no logra dar cuenta de dos fenómenos. Primero, la existencia de Estados regionales que poseen un estatus que puede ser catalogado como intermedio entre unitario y federal; y segundo, cómo se han materializado empíricamente los procesos descentralizadores en el mundo.

Respecto a los Estados regionales, manifiestan un matiz interesante debido a que son unitarios, pero en muchos casos poseen prácticas vinculadas al federalismo. Las regiones se erigen como entes autónomos, dotados de personalidad jurídica no soberana, ni originaria; con potestades legislativas y administrativas limitadas, subordinadas al interés general del Estado central (Ferrando, 1978). Algunos países que cumplen con estas características son España e Italia (Corvalán y Soto, 2021).

En las últimas décadas la mayoría de los países ha emprendido procesos de descentralización, transfiriendo poder desde el centro hacia las regiones, independiente de su forma de gobierno. Ejemplos de países unitarios que han realizado estos procesos son Francia y Colombia (Corvalán y Soto, 2021). La mayoría de los países han avanzado en mayor autoridad regional, acrecentando el ritmo de la transformación desde la década de 1970 en adelante.

Esta discusión es particularmente relevante para el caso chileno, debido a que la evidencia indica que nuestro país posee grados extremos de centralismo en contraste con el avance de la experiencia internacional, ya sea de países unitarios o federalistas. Para poner en contexto, el poder local de las regiones en Chile no es comparable siquiera al promedio mundial de hace 60 años (Corvalán y Soto, 2021). Así, Chile se constituye como el país más centralizado de América Latina y de la OCDE y uno de los más centralizados del mundo (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización

y Desarrollo Regional, 2014). Por ende, independientemente de si la opción será la conformación de un Estado unitario o federal, es imperioso que se impulse y consolide un real proceso de descentralización que ceda poder en la toma de decisiones a las regiones.

La tradición centralista en Chile posee diversos niveles. En efecto, esta se puede constatar del período colonial, en especial de las consecuencias derivdas de las llamadas reformas borbómicas, en el siglo XVIII, así como también del modelo francés posrevolucionario, que intentaba terminar con las inequidades y desigualdades de la fase anterior mediante la aplicación de una legislación transversal al territorio (Véliz, 1984). La discusión sobre la descentralización es de larga data e incluso conecta con la génesis de la nación en que precisamente muchas ciudades que participaron activamente en la temprana conformación de la República lo hacen sobre la promesa de implementar medidas que distribuyan territorialmente el poder (Langford et al., 2017). Por ejemplo, la elección de Intendentes se contempló en las constituciones de 1828 y en la de 1833 sin que se hubiere implementado. La frustración de la promesa descentralizadora en la incipiente República se vincula con la noción de orden público que llevó a recurrir constantemente a la declaración de estados de excepción constitucional y al ejercicio de la autoridad presidencial en el plano territorial a través de la figura histórica de los intendentes. Así, la transición del denominado período de anarquía, o de ensayos constitucionales, pese a ser más breve que en otros países de la región, alcanzando cierto grado de estabilidad, se desarrolla al alero de altos niveles de concentración del poder político (Ruiz-Tagle, 2016).

Ahora bien, la reflexión sin duda es incompleta si es que no expone información respecto a los incentivos que genera un modelo de Estado más descentralizado. El Federalismo Fiscal ha intentado construir evidencia. La primera generación de estudiosos del Federalismo Fiscal sostuvo que la descentralización mantenía mayor eficiencia en el sector público (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972: Olson, 1969), porque los gobiernos subnacionales poseían más información y flexibilidad para la solución de problemas públicos. En adelante, esta literatura también sostiene que las políticas de descentralización son un incentivo a la competencia entre regiones, fomentando la economía de mercado (Weingast, 1995; 2009). La contracara de esto es que se podría generar escasez de

algunos bienes públicos. El necesario impulso a un proceso de descentralización en Chile debe tomar en cuenta las dificultades que dicho proceso genera en su desarrollo.

La transferencia de poder al nivel local dificulta las posibilidades de coordinación de índole nacional (Oates, 2005), al mismo tiempo que la autonomía regional puede generar disparidad y desigualdades entre los diferentes territorios, debido a que las menos desarrolladas no poseen burocracias eficientes, y pueden tener problemas de financiamiento y acceso a créditos (Corvalán y Soto, 2021). Algunas investigaciones han tensionado la idea teórica de que la recolección y administración local de recursos es más eficiente (Martínez-Vazquez et al., 2017). Pero la evidencia no es totalmente concluyente debido a que algunas investigaciones conectan efectos positivos en el crecimiento al alero de procesos de descentralización (Gammell et al., 2013). Mientras que una literatura más extensa ha hallado relaciones negativas o nulas entre crecimiento económico y descentralización (Davoodi y Zou, 1998; Rodríguez y Ezcurra, 2011; Baskaran y Feld, 2013). En la misma línea, los autores han hallado que otra variable de interés es el gastopúblico, la idea de que se debilita al gobierno en su conjunto y disminuye su tamaño agregado, también debe considerar que la descentralización genera distintos costos asociados en la construcción de nuevas burocracias y encargados de la representación local.

Sin embargo, existen casos en que la descentralización ha sido acompañada de efectos económicos muy positivos. En estos, la literatura ha relevado la planificación del proceso, en donde el caso chino parece ejemplar. Dicho país impulsó un proceso de descentralización con efectos económicos y de crecimiento positivo, al mismo tiempo que el Estado mantuvo total y absoluto control estratégico y operacional en el manejo de la temporalidad de la transformación. Se trata de un ejemplo que puede servir de aprendizaje institucional y también intersubjetivo entre los actores que hacen posible la acción y el funcionamiento de los estados (Lin y Liu, 2000; Qiao et al, 2008; Chu y Zheng, 2013).

Otro elemento a considerar es de qué manera un Estado descentralizado incentiva o desincentiva ciertas iniciativas en los actores políticos. Al respecto, un enfoque sostiene que los gobiernos subnacionales están más sujetos a la captura de elites locales y/o corrupción de industrias (Mookherjee, 2015). En un sentido contrario,

se argumenta que los estados unitarios tenderían a ser corruptos, al punto de establecer fómulas para evitar los mecanismos de control nacional (Treisman, 2000; Gerring y Thacker, 2004). Un tercer enfoque, ha mantenido cierta ambigüedad en sus resultados (Fisman y Gatti, 2002). Ahora bien, a pesar de lo anterior, es posible observar ciertos elementos en que se da estabilidad en los resultados. Primero, que la relación entre descentralización y captura elitaria está mediada por los niveles de democracia local, existencia de competencia local y prensa (Albornoz y Cabrales, 2013). Segundo, los Estados unitarios generan un tipo distinto de corrupción, por ejemplo, de asignación de recursos basado en criterios políticos (Golden y Min, 2013).

En el caso chileno, estas tendencias han sido ampliamente documentadas. Por ejemplo, en las transferencias a los municipios afines al gobierno (Corvalán et al., 2018); en programas de mejoramiento de barrios y de mejoramiento urbano (Lara y Tori, 2019; Livert et a., 2019); fondos nacionales de desarrollo regional (Livert y Gainza, 2018). Resulta de interés destacar que estas disfuncionalidades se evitan totalmente cuando las asignaciones se implementan en programas en que la ciudadanía participa directamente. La descentralización a la chilena realizada durante la dictadura, que, por ejemplo, municipaliza parte de la educación pública, ha generado importantes problemáticas para el desarrollo del país. En el fondo, los resultados de los procesos de descentralización no son per se positivos, sino que dialogan con los entornos políticos, culturales sociales en los que se desarrollan.

La descentralización podrá ser exitosa en la medida en que una planificación adecuada permita acompañar un aprendizaje institucional y promover una participación ciudadana que se ajuste progresivamente a otra forma de Estado.

2.2 Plurinacionalidad[4]

La integración de la Plurinacionalidad como un principio fundante e interpretativo es quizás su imagen más habitual. Se uncorpora-

4 Apartado elaborado a partir de la exposición de Salvador Millaleo, para mayor información consultar Millaleo (2021a) y Millaleo (2021b).

ción implica añadir un nuevo principio constitucional en las bases de la institucionalidad. La plurinacionalidad corresponde a un cambio en la identidad constitucional que promueve una orientación decolonial, restando elementos constitucionales clásicos, propios de la experiencia postcolonial aún enraizados en Latinoamérica, como lo es la visión monolítica y eurocéntrica de la nación. Por otra parte, la noción aludida se vincula con el denominado constitucionalismo de la pluralidad, una de cuyas manifestaciones es el Constitucionalismo Plurinacional. En términos prácticos la plurinacionalidad permite que el texto constitucional pueda ser traducido en múltiples variantes. Desde la adjetivación del concepto mismo de Estado, es decir, como un Estado Plurinacional; o bien, mediante su vinculación al concepto de democracia calificando a ese régimen como una Democracia Plurinacional. Incluso puede llegar a configurar sustantivamente un modelo estatal dado como una comunidad de naciones.

El concepto clásico nace en Francia intentando reflejar una comunidad política con múltiples identidades nacionales que tienen la voluntad de compartir un destino común. Esta noción por ende articula dos factores distintos: la *diversidad* y la *mancomunidad* o *unidad*. Más recientemente la plurinacionalidad constituye un concepto que designa a aquel Estado en el que conviven diversos pueblos que habitan su territorio bajo un mismo sistema constitucional en condiciones institucionales y cotidianas de igualdad entre ellas, contando con autoridades representativas que incluyen a todas estas naciones. Se agrega a este componente la garantía explícita de un conjunto de derechos fundamentales colectivos que permitan dejar atrás la historia de dominación y opresión de unas naciones por otras con el objetivo de propender a una vida colectiva genuinamente intercultural. De este modo, la identidad constitucional puede albergar las visiones de todas las naciones, incluidas las naciones originarias.

La Plurinacionalidad no solo se vincula a la convivencia entre naciones. También involucra aspectos relativos a la soberanía y a la finalidad del Estado. En esta línea el enfoque Plurinacional pone en tensión la idea clásica de que la soberanía es única y excluyente. Se argumenta en cambio que la soberanía se encuentra compartida entre las diversas naciones que conviven en el Estado. La finalidad del Estado también es impactada por este nuevo paradigma, en la

medida que no puede quedar reducida a la noción imperante en alguna de las tradiciones políticas de las comunidades en juego y debe abrirse a otras nociones de convivencia. En el caso de las naciones originarias ello se vincula con la idea del buen vivir, suponiendo visiones ontológicas distintas. Por ejemplo, desde la cosmovisión mapuche se destaca la idea de que vivimos en un equilibrio dinámico en que deben convivir las múltiples formas de vida en el mundo (Kume Mogen). De esta forma, la idea de autodeterminación implica estar en equilibrio, respetar la espiritualidad de la tierra. Ello incluso ha sido incorporado en distintas experiencias constitucionales latinoamericanas.

La conexión de la plurinacionalidad con el régimen político implica una reorganización interna en el Estado exigiendo inclusividad y una mayor responsabilidad sobre lo étnico-nacional. En relación con el Poder Legislativo se pueden mencionar dos niveles. El primer nivel es el orgánico que aborda el problema de la representación. Su solución se puede materializar en cuotas, escaños reservados para pueblos originarios, entre otros. En Chile se ha experimentado en el actual proceso constituyente un sistema de escaños que garantiza el resultado en la elección. Otro nivel aún más avanzado implica la determinación de las condiciones de esa representación. Por ejemplo, cómo se determinan los distritos electorales; o la posibilidad de estructurar un distrito único nacional; o de introducir correcciones por componentes territoriales como lo fue la experiencia constituyente del pueblo Mapuche.

El segundo nivel es el funcional. En este sustrato algunos planteamientos sugieren: i) instalar la consulta indígena en materia legislativa en relación con el Convenio 169; ii) constituir comisiones especializadas de temas indígenas y de dedicación exclusiva; iii) potenciar la capacidad de diálogo del congreso nacional con los pueblos originarios más allá de la consulta indígena; iv) facultades de los pueblos originarios de proponer iniciativas de ley y también la derogación de leyes.

Respecto a la función gubernativa y ejecutiva también la Plurinacionalidad exige un nuevo enfoque. En esta esfera se ha sugerido: i) incrementar las capacidades de gobernanza, como por ejemplo, la creación de un Ministerio de Pueblos Originarios; ii) institucionalidad de consulta indígena y otras formas de participación; iii) generar una transversalidad e integración en las políticas públi-

cas, que puede considerar, por ejemplo, consejos intersectoriales o nuevos ciclos de políticas como políticas de buen vivir, políticas de la naturaleza y política exterior plurinacional; iv) también, es posible reflexionar sobre el control de la gestión atendiendo a esta perspectiva, como indicadores de desarrollo Plurinacional y/o incorporación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

A nivel judicial se ha sugerido avanzar en un modelo de justicia que, en función del sujeto, delito y territorio, deslinde jurisdicciones. Así, podría existir un código penal de las naciones que aborde ciertos delitos y otros de naturaleza indígena. En caso de conflicto debe existir la posibilidad de acogerse a la jurisdicción especial. Ahora bien, para esto es necesario potenciar políticas de reconstrucción de los nuevos marcos normativos y, también, de sus mecanismos.

- 3.

3. Representación y participacion

Otra temática de suma relevancia para el régimen de gobierno y la estructura del Estado dice relación con su vinculación con la ciudadanía. En este sentido, es fundamental que se pueda dar cuenta de modos tradicionales de representación, tales como los partidos políticos, y también, de formas de participación ciudadana como alternativas a la crisis del sistema. Elementos, que en algún momento se pensaron como restrictivos y que hoy en día se entienden como complementarios (Heiss, 2021). A continuación, se expone un diagnóstico y algunas propuestas en torno a ambas temáticas.

3.1 Partidos Políticos

A pesar de los importantes avances sociales y democráticos que los partidos políticos han liderado en la historia de Chile, como, por ejemplo, los avances propiciados por los partidos de clase en el siglo XIX y XX, históricamente se ha mantenido una connotación negativa respecto a ellos desde su aparición en el Siglo XVIII hasta la actualidad. A nivel internacional, este hecho ha sido constatado por la literatura más clásica dedicada al estudio de los partidos y sistemas de partido, pues, originalmente, se consideraba erróneamente que los partidos constituían agentes de división en un contexto en que se debía gobernar en pos del interés general.

En Chile, también las críticas al rol de los partidos políticos ha sido una constante en el tiempo. Dichos reproches en ocasiones han alcanzado puntos álgidos, como ocurrió hacia fines de la década de 1940, y durante toda la década sucesiva, en que emerge un sentimiento anti-partido con particular reparo al protagonismo de los partidos políticos en los procesos de toma de decisiones, y al rol desempeñado por los funcionarios públicos. Esta tradición anti-partido ha trascendido el periodo autoritario, post-autoritario y se ha proyectado hasta el tiempo presente. Cabe agregar que, a diferencia de otros países de la región, en Chile el anti-partidismo no

proviene solo de agentes situados por fuera de la institucionalidad política, sino que más bien se fragua desde el interior del sistema político, por ejemplo, desde agrupaciones que desean desplazar y distinguirse de los partidos tradicionales, denostar al sistema democrático, o bien, por asumir proyectos personalistas (Avendaño, 2021b).

Por otra parte, se han dado procesos de transformación cultural que han incidido en el modo en que los individuos se vinculan con las instituciones en general. Un claro ejemplo es el impacto de las redes sociales y las nuevas tecnologías. Esto altera el papel de mediación que ejercen los partidos entre el Estado, la sociedad y el sistema político. Actualmente asistimos a una caída estrepitosa en la vinculación de los partidos con la ciudadanía. El nivel de identificación partidaria a mediados de la década de 1990 sobrepasaba el 80%. A finales de ese decenio aún se encontraba por sobre el 50%. Sin embargo, en la actualidad apenas alcanza el 16%. Al mismo tiempo resulta llamativo que esta caída afecta a la totalidad de los partidos, es decir, a formaciones tradicionales como emergentes (Avendaño, 2021b).

Otro problema ya mencionado previamente es la fragmentación del sistema de partidos, medido a través del número efectivo de organizaciones, según su peso electoral o nivel de representación en el Congreso Nacional. Si atendemos a esto último, la fragmentación ha aumentado de manera considerable. Cabe destacar que el fenómeno de la fragmentación se venía dando desde la anterior vigencia del sistema binominal, pero se ha agudizado bajo el modelo proporcional que debutó en las elecciones de 2017. Se ha descrito que esta disfuncionalidad debilita la gobernabilidad al fomentar una lógica caudillista en la vida parlamentaria, generando fracturas internas en las coaliciones oficialistas, así como dificultades para alcanzar acuerdos entre las que han sido múltiples oposiciones (Avendaño, 2021b).

Otro fenómeno inédito que afecta al sistema político es la desnacionalización (la fragmentación puede encontrarse en otras épocas). Conforme a este síntoma los partidos que acostumbraban en décadas anteriores a tener representación en todas las provincias, e incluso comunas, giran vertiginosamente a una menor presencia nacional. Incluso, los partidos tradicionales han llegado a desaparecer en las regiones extremas del norte y el sur (Avendaño, 2021b).

¿Cómo revertir esta situación de crisis que afecta al sistema de partidos considerando el momento constituyente y la definición de la nueva institucionalidad? La respuesta a esta interrogante exige estructurar una pronta propuesta que permita su arraigo tanto en la sociedad como en los actores políticos. Para esta interrogante no existen soluciones simples. Se ofrecen a continuación algunas propuestas que pueden aportar a la discusión sobre la base de la literatura más reciente (Avendaño, 2021b):

Primero, pensar en nuevas características para el régimen político y la forma de gobierno, debido a que incentivan o desincentivan ciertos funcionamientos institucionales. Al respecto, se ha sugerido que los modelos de orientación semi-parlamentaria (o semi-presidenciales), o parlamentaria, resultan más propicios para el fortalecimiento de los partidos permitiendo a estos recuperar protagonismo en la discusión política. La dinámica del parlamentarismo limitaría el funcionamiento díscolo y/o personalista que actualmente se presenta en el sistema de partidos porque el destino electoral de los parlamentarios se vincula al éxito o fracaso del gobierno instaurado por la mayoría parlamentaria. Por ende, se estimula el reforzamiento de la vida partidaria. Sin embargo, sobre este punto la Mesa sobre Régimen de Gobierno y Estructura del Estado no alcanzó un acuerdo, debido a las dudas que surgieron sobre el proceso de implementación de un modelo parlamentario, y la necesidad de contar con puntos de base como partidos fortalecidos, situación que actualmente no existe.

Segundo, mejorar los incentivos para el acceso a cargos públicos y de representación popular, lo que guarda relación directa con el sistema electoral. El sistema electoral proporcional ha generado avances en la representación de minorías, si se compara con el modelo binominal que le antecedió. Pero también ha generado disfuncionalidades, como, por ejemplo, la fragmentación de partidos. Tomando en cuenta las características socioterritoriales del país, lo pertinente sería proyectar una fórmula mixta que combine modelos electorales mayoritarios y proporcionales. Por ejemplo, una fórmula uninominal para zonas menos pobladas y proporcional para zonas más pobladas.

Tercero, discutir los modos de financiamiento de los partidos y la garantía de discusión pública plural. En esta línea sería necesario reafirmar la necesidad de un financiamiento público en conside-

ración a los criterios establecidos. Pero también es indispensable proyectar una regulación y financiamiento estatal a los medios de comunicación para garantizar el pluralismo y generar condiciones adecuadas para la competencia entre los partidos.

Cuarto, los partidos políticos son necesarios, insustituibles y fundamentales para el funcionamiento de la democracia. Es necesario recuperar la relevancia y reconocimiento de la carrera política y de la profesionalización política, sin que esto signifique exclusión o reproducción endogámica del sistema político. Con ese objeto se deben revisar los procesos de reelección y de contrapeso interno como modos de control ciudadano sobre la gestión parlamentaria. Para esto es necesario discutir alternativas que compatibilicen ambos principios, sin perjuicio de potenciar la complementariedad en la construcción de proyectos políticos nacionales y locales que fomenten una orientación de futuro.

Por último, cabe insistir en que el fortalecimiento y legitimidad de los partidos está vinculado a factores como el voto obligatorio, paridad en la conformación de sus directivas y participación de regiones en sus órganos directivos.

3.2 Mecanismos de democracia participativa

El Chile actual requiere robustecer una visión amplia de la representación y de la participación política. Los ciudadanos al emitir su voto no delegan toda su agencia política en el representante. El representado también debe contar con mecanismos complementarios que le permitan materializar esa agencia en temáticas de interés público. De esta forma, en este subapartado se abordan formas alternas de participación de la ciudadanía en la vida democrática que la vinculan con el sistema político.

El punto de partida de la discusión es la crisis de la democracia representativa. Ella arranca de una comprensión elitista de la representación política presente en el origen de la construcción del régimen democrático. Se trata de un sesgo contrario al concepto histórico de democracia entendido como el gobierno de la mayoría con respeto a la minoría. La literatura argumenta que el problema de esta concepción es que se arroga una defensa de las minorías contra la decisión hegemonizante de la mayoría. Sin embargo, no defiende a minorías históricamente oprimidas, sino a minorías o

élites económicas lo que genera crecientes tensiones sociales y políticas.

Una concepción genuinamente amplia de la representación entiende que la democracia reposa en un gobierno orientado a la voluntad de la mayoría, pero sin restar o limitar las posibilidades de las minorías de hacerse parte de la toma de decisión. Un país democrático debe mantener el esfuerzo constante de incentivar la representación electoral plural y de generar otros espacios de participación en que los ciudadanos puedan hacerse parte de los procesos. Así, la literatura indica que, desde la década de 1990 en adelante, a nivel interacional (y por ende en América Latina) ha aumentado la implementación de mecanismos de democracia directa, ya sean mediante el plebiscito (convocado por el Estado) o el referéndum (convocado desde la ciudadanía). Las distinciones entre estos mecanismos se pueden construir atendiendo a los actores participantes (sociedad civil o individuos); los modos de participación y la relación con la representación electoral. De esta forma, la experiencia comparada reconoce mecanismos directos como el referéndum, las iniciativas populares o asambleas; y también, la presencia de mecanismos indirectos como comités, consejos, conferencias con actores heterogéneos (sociedad civil, sindicatos, funcionarios de gobierno y empresas), entre otros.

Los mecanismos de democracia directa obran como una válvula de escape a los problemas de legitimación del sistema político y del régimen democrático. Pero estas innovaciones democráticas no definen su contenido, ni tampoco su resultado. La evidencia de la implementación de mecanismos de democracia directa en Latinoamérica ha indicado que de 9 experiencias solo 1 puede ser calificada como exitosa, correspondiente a la uruguaya, en donde la implementación fue en conjunto a un robusto acompañamiento institucional. Tuesta y Welp (2020) resumen en cuatro puntos las limitaciones de la aplicación democrática y efectiva de mecanismos de democracia directa: (i) falta de responsabilidad política de los representantes; (ii) diseños institucionales defectuosos; (iii) debilidad (cuando no directamente cooptación) de los organismos de control y supervisión de los procedimientos, especialmente organismos electorales y cortes constitucionales; y finalmente, (iv) descuido de instancias de formación de opinión pública.

En consecuencia y considerando la crisis de legitimidad descrita

resulta urgente implementar mecanismos de democracia directa que vinculen a la ciudadanía con las formas de representación y entornos institucionales de modo de orientar permanentemente el sistema político al logro de objetivos democráticos. En el caso de plebiscitos o referéndums el voto debe ser obligatorio Para esto, se debe entender que los mecanismos de democracia directa son perfectamente compatibles y complementarios con la lógica de representación, entendiendo que cumplen roles distintos y apuntan a nuevos objetivos, por ejemplo, dotar de legitimidad a las decisiones políticas.

Conclusiones

Los contenidos anteriores sintetizan los principales acuerdos, o puntos más relevantes, discutidos en la Mesa sobre Régimen de Gobierno y Estructura del Estado. Se ha puesto el acento en los rasgos principales de las diferentes formas de gobierno democrático y el tipo de Estado que más se ajusta a las necesidades actuales. Cada forma de régimen político tiene virtudes y defectos, tanto conceptualmente como respecto de su viabilidad de implementación en el Chile de 2022. No obstante que en la discusión interna diversos/as integrantes se manifestaron más proclives a un sistema que a otro, la comisión decidió no adoptar una posición en particular. De ahí que las formas de gobierno descritas ponen el acento en promover determinados aspectos para el mejor funcionamiento del sistema en su conjunto.

En este sentido, algunas de las variables en juego, como el multipartidismo del sistema político chileno, pueden resultar difíciles de modificar por medio del diseño institucional. A su vez, las críticas al presidencialismo a menudo parten de la intención normativa de desconcentrar el poder, lo que explica el énfasis en incorporar un mayor número de actores y ampliar el espectro de la representación política en la toma de decisiones. Se busca moderar el poder individual del Presidente o Presidenta y de su partido, o coalición, a través del contrapeso y el requisito de negociación con otros partidos en el Congreso.

De ahí se desprende una de las principales razones detrás de las propuestas tanto para avanzar hacia a un presidencialismo moderado, así como de promover regímenes híbridos (semi presidencialismo o semi parlamentarismo), o de manera más directa avanzar hacia el parlamentarismo. Defensores del presidencialismo han argumentado, sin embargo, que la elección separada de Presidencia y Congreso desconcentra más el poder, a través de los frenos y contrapesos entre estos dos poderes del Estado, que lo que logran

sistemas de tipo parlamentario donde se expresa una misma mayoría en el Legislativo y el Ejecutivo. De acuerdo a sus supuestos, se generaría una contradicción entre el objetivo de generar gobiernos de mayoría que favorezcan la gobernabilidad, y la intención declarada de desconcentrar el poder.

La elección del régimen de gobierno, desde la perspectiva de este grupo de trabajo de la Universidad de Chile, es una materia abierta al debate. Hecha esta declaración, los integrantes de la Mesa consideraron pertinente relevar tres aspectos significativos. El primero, que es necesario estructurar mejor la organización del poder político en Chile promoviendo la descentralización y la participación ciudadana, pero sin que ello atente contra la naturaleza representativa del sistema democrático y sin diluir responsabilidades de quienes son titulares del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, que la elección que se haga del régimen de gobierno debe encontrarse debidamente apalancada en un sistema electoral compatible con dicha opción y de una profunda reforma al funcionamiento de los partidos políticos. En tercer lugar, que en cualquier tipo de régimen de gobierno, la votación en elecciones, plebiscitos y otras consultas populares debe ser obligatoria y con inscripción automática.

Anexo

Notas de Larrain, G & Voigt, S. (2021), "Un sistema cuasi-parlamentario, republicano y bicameral: una propuesta para Chile", por publicar en *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, FEN, Universidad de Chile

La propuesta de semi-parlamentarismo realizada en este trabajo, se aleja del semi-presidencialismo, pero no llega directamente al parlamentarismo clásico. Para su elaboración, se consideraron cuatro restricciones que añaden mayor realismo y posibilidades de implementación para el caso chileno: i) la figura del Presidente electo posee un arraigo cultural importante por lo cual se debería mantener, y se hace complejo dotar de mayor poder a partidos políticos que se encuentran más desprestigiados que la figura presidencial; ii) se va a suponer que el sistema electoral D'hondt continúa, pero se proponen correcciones para la elección de la Cámara de Diputados de la forma más simple posible, agregando un límite inferior de representación. Esta modificación se inspira en el tiempo de discusión llevada por la Convención Constitucional, resultando complejo que se logren transformar este tipo de minucias; iii) sobre la base de los errores o riesgos del sistema francés, se argumenta que la división entre jefatura de Estado y jefatura de gobierno debe llevarse al extremo, restándole al Presidente toda capacidad de incidencia en temas de corto plazo. En efecto, el Presidente electo debe procurar la continuidad del Estado en el tiempo y, por lo tanto, centrar su preocupación en temas estructurales y de largo plazo; iv) observando la experiencia bolivariana que avanza hacia un unicameralismo, para el caso chileno esto resulta complejo debido a la representatividad del Estado y de las regiones pequeñas. Además, ambas cámaras son esenciales para el equilibrio de poderes. Sin ir más lejos, dentro del parlamentarismo existe una discusión respecto al complemento y contrapeso del poder.

Las atribuciones presidenciales se enfocan en el funcionamiento del Estado en el largo plazo, es decir, la continuidad del Estado. Así, los problemas de corto plazo y de labores de gobierno se transfieren íntegramente al Primer Ministro, o a la Primera Ministra, inclusive en materias como defensa, que en el semi-presidencialismo suelen ser parte de las atribuciones del Presidente. Ahora bien, el Presidente posee la facultad de nombrar al Primer Ministro, sin embargo, solo puede solicitar su renuncia cuando este pierda la confianza del parlamento mediante algún tipo de interpelación. A pesar de que no ostenta atribuciones específicas, se espera que el Presidente pueda apoyar la resolución de conflictos políticos cuando el Primer Ministro lo solicite. También puede convocar a la Cámara de Diputados para abordar temáticas de extrema urgencia. Al mismo tiempo, el Presidente puede poseer opinión respecto a tratados internacionales y en la conformación de una agenda de desarrollo a largo plazo, mediante su estudio y planificación. Para minimizar riesgo de interferencia, se espera que la contraparte de estas agendas sea la Cámara Alta.

La Primera Ministra o Primer Ministro concentra las funciones del Ejecutivo, en constante diálogo con el Parlamento, así debe tener capacidad de construir una mayoría en la Cámara Baja, la cual puede ser un pacto de gobierno, o también, de articular una minoría con capacidad de negociación que desemboque en votaciones apoyada por la mayoría del parlamento. El voto de censura contra el Primer Ministro debe ser constructivo, es decir, al momento de solicitar un cambio de gobierno debe existir una persona propuesta que posea los votos necesarios para lograr la confianza del parlamento. En caso de que existan conflictos políticos, el Primer Ministro puede solicitar al Presidente la disolución de la Cámara Baja y convocar a nuevas elecciones, esto solo puede ocurrir en este sentido, es decir, el Primer Ministro debe realizar el requerimiento, ante lo cual el Presidente puede tomar la decisión de negarse. El Ministro de Hacienda debe proponer el presupuesto, que debe ser presentado al parlamento y en caso de no lograr su aprobación, esto puede confluir a un voto de censura contra el Primer Ministro

La Cámara de Diputados fija la agenda del gobierno y deposita la confianza política, mientras la Cámara Alta contrapesa

poderes de la Cámara Baja (por definición dominada por el gobierno), específicamente para las legislaciones de carácter orgánico, es decir, que sean relevantes para la estabilidad de la nación. Por ejemplo, aquellas que tengan que ver con la estructura del Estado. Actualmente, esto se baraja mediante *quórums* supra mayoritarios de aprobación. La propuesta considera que las leyes orgánicas deben pasar por ambas cámaras logrando una discusión con mayor detalle. Su aprobación sería con mayoría de votos (un requerimiento sin duda necesario, que se aborda desde la mayoría simple). Respecto a las leyes ordinarias, la situación es distinta porque su vocación es unicameral. Sin embargo, la Cámara Alta posee la capacidad de solicitar la lectura de una ley ordinaria discutida en la Cámara Baja, lo cual significa una ampliación del proceso de discusión y aprobación, así como un incentivo a que el gobierno desarrolle un buen nivel de propuesta legislativa.

Respecto del control de constitucionalidad, se plantea la existencia de una Corte Constitucional que puede revisar la legislación solo en un momento específico: cuando el gobierno posee mayoría tanto en ambas cámaras. Solo y específicamente en ese caso se puede requerir la opinión de una Corte Constitucional, que en caso de sugerir cambios debe retornar a la discusión parlamentaria.

Respecto a las temporalidades, se sugiere un Presidente electo por un periodo de 6 años, con una Cámara de Diputados que se renueve cada 3 años, junto a un Senado que se renueve por tercios también cada 3 años. Esto permite inercia, para enfrentar desafíos de largo plazo del país, en conjunto, a la necesaria renovación. A priori, no se sugiere la reelección del Presidente debido a que esto puede vincular a esa magistratura con las discusiones políticas del corto plazo, una situación claramente no deseada.

Esta propuesta, se proyecta como una alternativa intermedia que mantiene elementos culturalmente asentados en la sociedad, pero al mismo tiempo, es lo suficientemente transformadora para construir nuevos incentivos y desincentivos al funcionamiento del sistema político.

Referencias

Albornoz, F., & Cabrales, A. (2013). Decentralization, political competition and corruption. *Journal of Development Economics*, *105*, 103–111. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.07.007https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.07.007

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, Ja., & Joignant, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Penguin Random House.

Avendaño, O. (2021a). *Presidencialismo vs parlamentarismo. Notas para la discusión*. Plataforma UCHILE Constituyente. Mesa Régimen Político y Estructura del Estado.

Avendaño, O. (2021b). *Diagnóstico y perspectiva de los partidos en el Chile actual*. Plataforma UCHILE Constituyente. Mesa Régimen Político y Estructura del Estado.

Baeza, J. (2012). Élites, path dependency y la falta de un pacto constitucional estable en Chile y Argentina: Un análisis comparativo-histórico. *Política. Revista de Ciencia Política*, *50*(2), 63–86. https://doi.org/10.5354/0719-5338.2012.25967

Baskaran, T., & Feld, L. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: Is There a Relationship? *Public Finance Review*, *41*(4), 421–445. https://doi.org/10.1177/1091142112463726https://doi.org/10.1177/1091142112463726

Chu, J., & Zheng, X.-P. (2013). China's Fiscal Decentralization and Regional Economic Growth. *The Japanese Economic Review*, *64*(4), 537–549. https://doi.org/10.1111/jere.12013https://doi.org/10.1111/jere.12013

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile*. https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdfhttps://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf

Corvalán, A., & Soto, F. (2021). *Tendencias constitucionales. Experiencias comparadas y lecciones para Chile*. LOM.

Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, *43*(2), 244–257. https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042

De Vergottini, G. (1985). *Derecho constitucional comparado*. Espasa-Calpe.

Eisenmann, C. (1948). *Centralisation et décentralisation, principes dúne théorie juridique*. LGDJ.

Escudero, M. C. (2021). Élites, path dependency y la falta de un pacto constitucional estable en Chile y Argentina: Un análisis comparativo-histórico. En J. Cifuentes & C. Pérez (Eds.), *Diálogos Constitucionales: Contenidos para un nuevo Pacto Social en Chile* (CED/Konrad Adenauer Stiftung).

Fernández, M. (2021). *¿Hay alternativas para el Régimen Presidencial? Entre los tipos ideales y la realidad de su funcionamiento*. Plataforma UCHILE Constituyente. Mesa Régimen Político y Estructura del Estado.

Ferrando, J. (1978). *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Tecnos.

Fisman, R., & Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, *83*(3), 325–345.

Fuentes, C. (2021). *Regímenes de gobierno democrático en el mundo: Presidencialismo, Parlamentarismo y semi-presidencialismo*. CONTEXTO. https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/02/Regimenes-de-Gobierno.pdf

Gerring, J., & Thacker, S. C. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, *34*(2), 295–330.

Golden, M., & Min, B. (2013). Distributive Politics Around the World. *Annual Review of Political Science*, *16*(1), 73–99. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052209-121553

Heiss, C. (2021). *El cambio de régimen político en el actual proceso constituyente*. Plataforma UCHILE Constituyente. Mesa Régimen Político y Estructura del Estado.

Huneeus, C. (2018). ¿Cuán fuerte es el Presidente en Chile? *Revista de Derecho Público*, 353–372. https://doi.org/10.5354/0719-5249.2018.51267

Langford, M., & Rodríguez-Garavito, J. (2017). *Social rights judgments and the politics of compliance: Making it stick*. Cambridge University Press.

Lara, B., & Toro, S. (2019). Tactical distribution in local funding: The value of an aligned mayor. *European Journal of Political Economy*, *56*(C), 74–89.

Larrain, G & Voigt, S. (2021), "Un sistema cuasi-parlamentario, republicano y bicameral: una propuesta para Chile", por publicar en *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, FEN, Universidad de Chile

Lin, J. Y., & Liu, Z. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change*, *49*(1), 1–21. https://doi.org/10.1086/452488

Livert, F., & Gainza, X. (2018). Distributive politics and spatial equity: The allocation of public investment in Chile. *Regional Studies*, *52*(3), 403–415.

Martínez, C. (2020, noviembre 3). *El mito del hiperpresidencialismo y la concentración de poder en Chile*. El Mostrador. https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/11/03/el-mito-del-hiperpresidencialismo-y-la-concentracion-de-poder-en-chile/

Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*, *31*(4), 1095–1129. https://doi.org/10.1111/joes.12182https://doi.org/10.1111/joes.12182

Millaleo, S. (2021a). *Inclusión Constitucional de los Pueblos Originarios en Chile: El desafío de la plurinacionalidad*. LOM.

Millaleo, S. (2021b). *Por una vía "chilena" a la plurinacionalidad: Intervenciones de una década (2010-2020)*. Catalonia.

Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.

Ojeda, I. (2020). ¿Acelerados, molestos y dependientes? Sobre los conflictos resonantes de América Latina. *Cuadernos De Teoría Social, 6*(11), 37-65. Recuperado a partir de http://cuadernosdeteoriasocial.udp.cl/index.php/tsocial/article/view/98

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Olson, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*, *59*(2), 479–487.

Qiao, B., Martinez-Vazquez, J., & Xu, Y. (2008). The tradeoff between growth and equity in decentralization policy: China's experience. *Journal of Development Economics*, *86*(1), 112–128. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2007.05.002

Rivera, E. (2020, octubre 18). *¿Presidencialismo parlamentarizado o más híperpresidencialismo?* El Mostrador. https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/10/18/presidencialismo-parlamentarizado-o-mas-hiperpresidencialismo/ https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/10/18/presidencialismo-parlamentarizado-o-mas-hiperpresidencialismo/

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, *10*(5), 619–644.

Ruiz-Tagle, P. (2016). *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. LOM.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, *64*(5), 416–424.

Tuesta, F., & Welp, Y. (2020). *El Diablo está en los detalles: Referéndum y poder político en América Latina*. PUCP.

Valenzuela, A. (2020, octubre 3). *Arturo Valenzuela: "El legado más peligroso de la Constitución de Pinochet fue el hiperpresidencialismo"*. La Tercera. https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/arturo-valenzuela-el-legado-mas-peligroso-de-la-constitucion-de-pinochet-fue-el-hiperpresidencialismo/OYFJA3FXUBASFDHMBDYPYHLOZ4/

Veliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Ariel.

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, *11*(1), 1–31.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, *65*(3), 279–293. https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005

uchile constituyente

UNIVERSIDAD DE CHILE

CSP · INGENIERÍA INDUSTRIAL UNIVERSIDAD DE CHILE
CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS